

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 22 de febrero de 2024

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. contra el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de La Cabrera, de 16 de enero de 2024, por el que se adjudica el contrato de “Servicio de colaboración en materia de recaudación, tanto en vía voluntaria como ejecutiva, de tributos, tasa y otros ingresos municipales” en dicho municipio, número de expediente 1593/2023, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncio publicado el 29 de noviembre de 2023, en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de La Cabrera, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 207.438,02 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

A la presente licitación se presentaron cinco empresas, siendo admitidas

cuatro, entre ellas la recurrente, tras la calificación por la Mesa de la documentación acreditativa de requisitos previos,

**Segundo.-** En la misma sesión celebrada por la Mesa el 28 de diciembre de 2023, y una vez realizada la apertura de las ofertas se determina lo siguiente:

*“Una vez remitida la información por el equipo técnico, éste ha valorado las proposiciones técnicas de acuerdo a los criterios del PCAP de la siguiente manera:*

*NIF: B28798775 ATM GRUPO MAGGIOLI S.L.:*

*- Proposición Económica Valor introducido por el licitador: 207438.02 Valor aportado por la mesa: 207438.02*

*Puntuación: 0 Motivo: No se mejora el precio.*

*- Días Adicionales Valor introducido por el licitador: 0 días adicionales Valor aportado por la mesa: 0 días adicionales Puntuación: 0 Motivo: No se Mejora.*

*NIF: A79473328 Gestión Informática Administración Local:*

*- Proposición Económica Valor introducido por el licitador: 120000 Valor aportado por la mesa: 120000*

*Puntuación: 75 Motivo: Se mejoran todos los criterios del precio.*

*- Días Adicionales Valor introducido por el licitador: 3 Valor aportado por la mesa: 3 Puntuación: 25 Motivo: Se aumentan 3 días de atención al público, añadidos a los 3 mínimos según el PCAP.*

*NIF: B46953170 MARTINEZ CENTRO DE GESTIÓN SL:*

*- Proposición Económica Valor introducido por el licitador: 207438.02 Valor aportado por la mesa: 207438.02*

*Puntuación: 75 Motivo: Se mejoran todos los criterios del precio.*

*- Días Adicionales Valor introducido por el licitador: 2 Valor aportado por la mesa: 2 Puntuación: 25 Motivo: Se aumentan en dos los días adicionales de atención presencial.*

*NIF: B96067400 SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U.:*

*- Proposición Económica Valor introducido por el licitador: 0 Valor aportado por la mesa: 0 Puntuación: 75*

*Motivo: Se mejoran todos los criterios del precio.*

*1.- 3,40 , 2.- 96,00%, 3.- 44,00%, 4.- 0%, 5.- 9,50%*

*- Días Adicionales Valor introducido por el licitador: Se ofrecen CINCO (5) días a la semana en la Oficina presencial en periodo voluntario, es decir, 2 días extra a lo mínimo exigido en el Pliego. Valor aportado por la mesa: Se ofrecen CINCO (5) días a la semana en la Oficina presencial en periodo voluntario, es decir, 2 días extra a lo mínimo exigido en el Pliego.*

*Puntuación: 25 Motivo: Se aumentan en dos los días adicionales de atención presencial.*

En la misma sesión, el punto 4º, dedicado a “Propuesta adjudicación”, recoge la siguiente clasificación de licitadores y propuesta de adjudicación del contrato:

- SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U. Propuesto para la adjudicación.  
Total puntuación: 100
- Orden: 2 MARTINEZ CENTRO DE GESTIÓN SL  
Total puntuación: 100
- Orden: 3 Gestión Informática Administración Local  
Total puntuación: 100
- Orden: 4 ATM GRUPO MAGGIOLI S.L.  
Total puntuación: 0
- Orden: 5 ASISTENCIA TECNICA A LA ADMON. LOCAL, S.L.  
Total puntuación: 0

No constando más actas de la Mesa en el expediente remitido por el órgano de contratación, ni constando publicación de ninguna de ellas en la Plataforma, por Decreto de la Alcaldía de fecha 16 de enero de 2024 se adjudica el contrato a mercantil

distinta de la propuesta como adjudicataria en la única sesión de la Mesa cuyo acta consta en el expediente, en concreto a GESTIÓN INFORMÁTICA ADMINISTRACIÓN LOCAL, S. A., recogiendo el Decreto lo siguiente:

*“VISTA la Propuesta de Adjudicación de la Mesa de Contratación en favor de la licitadora Gestión Informática Administración Local, S.A., con C.I.F. A79473328; al haberse aplicado el criterio de desempate detallado en cláusula decimoquinta del PCAP y resultar la oferta que ofrece más días de “apertura de oficina de atención y cobro en La Cabrera” a los tres señalados en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, ofertando GIAL SA un total de días de apertura a la semana de seis, superando a las otras dos ofertas con las que se encontraba en situación de empate tras aplicación de los criterios de adjudicación detallados en cláusula duodécima del citado Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.”*

Dado que la Resolución anterior menciona una propuesta de la Mesa distinta de la que consta en el expediente remitido por el órgano de contratación y que coincide a su vez con la argumentación de la recurrente que menciona en su escrito que, entre el Acta de la Mesa de contratación de 28 de diciembre de 2023 que contiene la propuesta de adjudicación en favor de SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U. y la adjudicación del contrato a GESTIÓN INFORMÁTICA ADMINISTRACIÓN LOCAL, S.A., existe una propuesta de la Mesa que decide resolver el empate en favor de esta última, se ha hecho requerimiento al órgano de contratación a efectos de solicitar la documentación necesaria para la resolución del recurso y que no constaba en el expediente.

Tras este requerimiento, el órgano de contratación remite Propuesta de la Mesa, de fecha 4 de enero de 2024 que recoge lo siguiente:

*...Se propone a la Empresa Gestión Informática Administración Local S.A., para la Adjudicación por ser la empresa que ofrece más días de Asistencia Presencial, 3, siendo el total 6 días, mientras que el resto de las empresas con la misma*

*puntuación, sólo ofrecen 2 días. Se aplica la Cláusula Decimoquinta del PCAP  
Criterios de Desempate...*

El 18 de enero de 2024, dos días después del Decreto de adjudicación, se ha formalizado contrato entre el Ayuntamiento de La Cabrera y Gestión Informática Administración Local, S.A.

**Tercero.-** El 31 de enero de 2024, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L., contra el Decreto de adjudicación, a efectos de anulación del criterio de desempate utilizado, con exclusión de la oferta de la adjudicataria del procedimiento y con retroacción de actuaciones al momento anterior, a efectos de realizar una valoración ajustada a los pliegos.

El 7 de febrero de 2024, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

El 15 de febrero de 2024, el órgano de contratación ha remitido informe complementario.

El 19 de febrero de 2024, tras requerimiento de este Tribunal, el órgano de contratación remite documentación que no había sido incluida en el primer envío del expediente y que resultaba necesaria para la resolución del recurso.

**Cuarto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales

(RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento.

**Quinto.-** La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al adjudicatario del contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones. La mercantil adjudicataria ha presentado escrito de alegaciones en el plazo otorgado a tal fin.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica que empata en puntuación con la adjudicataria, que pretende la anulación de la adjudicación efectuada en favor de otro licitador, por tanto, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 16 de enero de 2023, practicada la notificación el mismo día, e interpuesto el recurso el 31 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

**Quinto.-** El objeto del recurso versa sobre la aplicación de los criterios de desempate entre ofertas sin seguirse el procedimiento establecido en los pliegos.

Señala la recurrente que, de acuerdo con lo establecido en los pliegos, la presencia mínima en oficina localizada en La Cabrera para la prestación del servicio, era de tres días, siendo un criterio valorable automáticamente los días adicionales de apertura, a razón de 12,50 puntos, por lo que con la oferta de dos días más de apertura, se obtendría la puntuación máxima posible en este apartado, esto es, 25 puntos.

Añade que, entre los criterios de desempate, el PCAP establece en su cláusula 15, el de la oferta que señale un mayor número de días de apertura y que la documentación acreditativa de los criterios de desempate, establece la misma cláusula, será aportada por los licitadores en el momento en que se produzca el empate y no antes, viniendo determinada la acreditación del criterio de desempate por la propia manifestación que en su caso han de realizar los distintos licitadores, una vez constatado el empate y requeridos para ello por parte del poder adjudicador, sin que exista documentación adicional más allá del mero compromiso formal de ampliar los días de apertura de la oficina.

Y manifiesta que, en contra de lo estipulado en los pliegos, la Mesa, en sesión de 4 de enero de 2024, a la vista del triple empate entre ofertas, entre las que se encontraban la suya propia y la de la adjudicataria, justifica la adjudicación aplicando directamente el criterio de desempate sin declarar el empate y sin requerir a los licitadores al objeto de aportar documentación que sirviera para dirimirlo.

Defiende, por último, que la oferta de la adjudicataria debió ser objeto de exclusión pues ha incluido un dato en su sobre que afecta al desempate de ofertas y

que influye en la adjudicación, contaminando los sobres por vulnerarse el secreto de las proposiciones.

Opone el órgano de contratación que los criterios de desempate estaban previstos en los pliegos, los cuales eran conocidos por los licitadores, que los días mínimos de apertura eran tres, y que por cada día más de apertura, la oferta se valoraba con 12,50 puntos, hasta un máximo de dos días adicionales o 25 puntos.

En el segundo informe, expone el órgano que en caso de declararse por el Tribunal no sujeto a derecho la aplicación del criterio de desempate en el momento procesal acordado por ese Ayuntamiento, reiteran que el criterio de desempate escogido y señalado en la cláusula 15ª del PCAP cumple lo señalado en punto 1 del artº 147: “Dichos criterios de adjudicación específicos para el desempate deberán estar vinculados al objeto del contrato”. En el caso que nos ocupa, afirma, el criterio de desempate es primar la apertura de una oficina de recaudación en nuestra localidad, como se ha venido prestando históricamente en La Cabrera, durante la mayor parte de los días laborables del año, o, al menos, durante los días laborables del período voluntario de pago.

En último término, expone el adjudicatario que parte la recurrente de premisa errónea, pues considera que el hecho de haber incluido un número de días superior a cinco supone adelantar en la oferta criterios de desempate, cuando el pliego no limita a cinco el número máximo de días de apertura.

Señala que la posible ambigüedad de la redacción del pliego no puede perjudicar a la parte que ha confiado en su literalidad.

Y añade que la solicitud de documentación que acredite los criterios de desempate sólo tiene sentido en los casos en que no pudiera determinarse la mejor oferta, lo cual no sucede en el presente caso en que el resto de licitadoras sólo ha ofrecido cinco días, de modo que el órgano de contratación ha apreciado de modo directo y sin necesidad de requerir documentación adicional, qué oferta es la mejor



para satisfacer las necesidades de los contribuyentes, en especial la de aquellos con dificultades para efectuar pagos o acceder a la información en días laborables; entendiéndose que la solicitud que pretende la recurrente podría implicar una modificación de las ofertas del resto de licitadores.

Vistas las posiciones de las partes, la cuestión controvertida se centra en la aplicación de los criterios de desempate establecidos en los pliegos, procediendo transcribir las cláusulas de los pliegos que resultan de interés para la resolución.

De conformidad con lo establecido por la Cláusula Duodécima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el contrato se adjudicará en función de dos criterios:

- Proposición económica, hasta un máximo de 75 puntos.
- Documento de la oferta distinto del precio: hasta un máximo de 25 puntos. Este apartado valorará cada día adicional a los señalados en la cláusula nº 5 del Pliego de prescripciones técnicas, para la apertura de la oficina de atención y cobro en La Cabrera: 12,50 puntos por día adicional.

En concreto, la cláusula 5 del PPT determina que *“La empresa adjudicataria prestará, durante el período voluntario de pago de los tributos, con una presencia mínima de tres días a la semana, el servicio de la atención, información y cobro de la recaudación en una oficina localizada en La Cabrera, en un horario mínimo de apertura diaria de 5 horas, con al menos uno de los trabajadores adscritos por la empresa al contrato.”*

En cuanto a la forma de presentar la documentación, de acuerdo con el apartado 10.4 del PACP la documentación se presentará en dos archivos electrónicos:

- Archivo electrónico «A»: Documentación Administrativa.
- Archivo electrónico «B»: Proposición Económica y Documentación Cuantificable de Forma Automática.

Dentro del archivo B, la oferta para los documentos relativos a la oferta, distintos del precio, que se deban cuantificar de forma automática, se presentará concretando lo siguiente:

Oficina presencial en período voluntario (mínimo 3 días / semana) \_\_\_\_\_ días.

La cláusula Decimoquinta del mismo PCAP dispone un único criterio de desempate al señalar que *“Cuando tras efectuar la ponderación de todos los criterios de valoración establecidos para el lote o lotes u oferta integradora de que se trate, se produzca un empate en la puntuación otorgada a dos o más ofertas, se utilizarán los siguientes criterios para resolver dicha igualdad:*

*1º: La oferta que señale un número mayor de días de apertura de la oficina en La Cabrera.”*

Y estipula que *“La documentación acreditativa de los criterios de desempate a que se refiere el presente apartado será aportada por los licitadores en el momento en que se produzca el empate, y no con carácter previo.”*

Pues bien, de la lectura de los pliegos resulta claro que la oferta máxima a valorar por el criterio de días adicionales a los tres previstos como mínimo de apertura presencial de la oficina en La Cabrera, era de dos días, pues, a razón de 12,50 puntos por día adicional, la puntuación máxima se establece en 25 puntos.

La oferta presentada por la adjudicataria, para este apartado, es la siguiente:  
*...respecto a los mínimos exigidos en el pliego sobre el servicio de Colaboración en la Gestión Recaudatoria y Tributaria Municipal, en Voluntaria y Ejecutiva, esta mercantil ofertará 3 días más de asistencia presencial y 2 horas más de apertura diaria.  
Por lo tanto, la apertura de la oficina localizada en La Cabrera será de un total de 6 días a la semana...*

Por su parte, el documento presentado por la recurrente ofertaba ampliar en dos días más la apertura de atención y cobro en La Cabrera.

Ambas ofertas, junto con la presentada por otra de las licitadoras obtuvieron 25 puntos en este apartado, por tratarse de la puntuación máxima, y, en la suma de puntuaciones, empataron a 100 puntos.

Como hemos señalado, en caso de producirse empate en dos o más ofertas, tras efectuar la ponderación de los criterios de valoración, se utilizará como criterio de preferencia para la adjudicación, el de la oferta que señale un número mayor de días de apertura de la oficina en La Cabrera, criterio que, aun vinculado al objeto del contrato, no se encuentra entre los previstos por el artículo 147 de la LCSP.

Y, en tal circunstancia, establece el pliego que la documentación acreditativa de los criterios de desempate a que se refiere el presente apartado será aportada por los licitadores en el momento en que se produzca el empate, y no con carácter previo, como sí establece el precepto mencionado.

En este momento debe traerse a colación la consolidada doctrina de que los pliegos constituyen la ley del contrato y obligan por igual al órgano de contratación y a los licitadores en la presentación de sus ofertas (Vid por todas, STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863)), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido.

En este sentido, el artículo 139.1 de la LCSP establece *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”*.

En aplicación de los pliegos, en los que no se da la ambigüedad defendida por la adjudicataria, debió el órgano de contratación solicitar a los tres licitadores empatados en la mejor puntuación, la aportación de documentación prevista por el pliego para ese supuesto.

No puede deducirse que la oferta de la adjudicataria sea la mejor oferta, dado que no podía obtener mayor puntuación que la de 25 puntos asignados por el pliego en ese criterio, habiendo establecido el órgano de contratación esa ponderación de criterios de acuerdo con las necesidades por él determinadas y no habiéndose procedido a solicitar la documentación prevista por el pliego a todos los licitadores empatados en puntuación, como se encuentra predeterminado.

Por otro lado, el secreto de las proposiciones no se ha visto vulnerado, pues los sobres de las ofertas económicas y criterio de ampliación de días de presencia, objeto de valoración de acuerdo con los criterios establecidos en los pliegos, se ha producido conforme a lo establecido en la LCSP y en los pliegos, sin que se haya comprometido la objetividad del órgano de contratación en el otorgamiento de la puntuación conforme a los criterios de adjudicación que ha determinado el empate de ofertas; empate que deberá dirimirse tras el requerimiento a los tres licitadores empatados y la valoración de la documentación aportada.

Tampoco considera este Tribunal que la oferta presentada por el adjudicatario para ese apartado sea de todo punto determinante de la documentación que pueda presentar para dirimir el desempate, tras el trámite previsto por el pliego, que podría mejorarse hasta los siete días semanales, de modo que no supone de forma indubitada el conocimiento anticipado de la documentación a presentar en el momento oportuno, de forma que no se vulnera, de inicio, la imparcialidad y objetividad de la decisión de adjudicación.

En consecuencia con lo anterior, procede estimar el recurso y anular la adjudicación efectuada sin atender a lo dispuesto en el pliego para los casos de empate entre licitadores, debiendo retrotraer actuaciones al momento en que debió

declararse el empate entre las tres licitadoras afectadas, requiriéndose la documentación de preferencia en la adjudicación prevista por el pliego.

En caso de persistir el empate una vez aplicado el único criterio previsto por el pliego, procederá, como ha señalado este Tribunal mediante Resolución 66/2024, de 22 de febrero de 2024, la aplicación analógica de los criterios establecidos en el artículo 147.2 de la LCSP, en concordancia con lo estipulado por el artículo 4.1 del Código Civil.

Desea por último recordar este Tribunal al órgano de contratación, pues ha formalizado contrato dos días después de resolver la adjudicación, que debe respetarse el plazo establecido por el artículo 153.3 de la LCSP, que dispone que si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. contra el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de La Cabrera, de 16 de enero de 2024, por el que se adjudica el contrato de “Servicio de colaboración en materia de recaudación, tanto en vía voluntaria como ejecutiva, de tributos, tasa y otros ingresos municipales” en dicho municipio, número de expediente 1593/2023.

**Segundo.-** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la

interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.